

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2020 – 2021

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Tratado Internacional Ejecutivo N° 222, “Acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera 2016 (aportaciones financieras – donaciones)” publicado en el diario oficial “El Peruano” el 15 de noviembre de 2019.

El presente dictamen fue aprobado por UNANIMIDAD en la Décimo Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el 29 de setiembre del 2020, con 19 votos a favor de los congresistas: CHEHADE MOYA, Omar; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; GONZÁLES CRUZ, Moisés; GUIPLOC RIOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslie; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARIN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; ROEL ALVA, Luis Andrés, y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha, miembros titulares de la comisión; así como el congresista QUISPE SUAREZ, Mario, miembro accesitario en reemplazo del congresista Valdez Farias.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Tratado Internacional Ejecutivo N.º 222, Acuerdo entre la República del Perú y la

República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera 2016 (aportaciones financieras – donaciones), ratificado mediante Decreto Supremo N.º 048-2019-RE, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 15 de noviembre de 2019.

Mediante Oficio N° 035-2020-PR, de fecha 22 de abril del 2020, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso el Tratado Internacional Ejecutivo N° 222, siendo remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política, el artículo 92 del Reglamento del Congreso y la Ley 26647, que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los tratados celebrados por el Estado Peruano, para su estudio y dictamen.

La Comisión de Constitución y Reglamento se instaló el día 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de la comisión, de fecha 27 de abril y acordó la creación de grupos de trabajo a su interior para una mejor

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

organización del trabajo interno en su segunda sesión de fecha 05 de mayo de 2020.

En dicha sesión se dispuso la creación del grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 11 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el referido tratado al mencionado grupo de trabajo, mediante Oficio 092-2020-2021-CCR-CR, de fecha 14 de mayo de 2020.

El coordinador del grupo de trabajo, señor congresista Gino Costa Santolalla remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio 022-2020-2021Seguidamente, el informe respectivo, el que fue debatido y aprobado por mayoría, en la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 8 de julio de 2020, en la Décima Sesión de la comisión.

El informe presentado por el grupo de trabajo ha sido también materia de estudio y revisión por parte de esta comisión, y ha servido como referencia en la elaboración del presente dictamen.

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú

“Artículo 56°. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.”

“Artículo 57°. El Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente. En todos esos casos, debe dar cuenta al Congreso.

Cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República.

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

La denuncia de los tratados es potestad del Presidente de la República, con cargo de dar cuenta al Congreso. En el caso de los tratados sujetos a aprobación del Congreso, la denuncia requiere aprobación previa de éste.”

“Artículo 118°. Corresponde al Presidente de la República:

(...)

11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

(...)”

- **Reglamento del Congreso de la República**

“**Artículo 92.-** Los tratados internacionales que celebre o ratifica y adhiere el Presidente de la República al amparo del artículo 57 de la Constitución Política se denominan “Tratados Internacionales Ejecutivos” para efectos internos, aun cuando fuere diferente la denominación que en los mismos convenios internacionales se expresen, y sólo pueden versar sobre materias distintas a las contempladas en el artículo 56 de la Constitución Política.

Los tratados internacionales ejecutivos no pueden contener pactos que supongan modificación o derogación de normas constitucionales o que tienen rango de ley, o que exijan desarrollo legislativo para su cumplimiento. Dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su celebración, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los tratados internacionales ejecutivos a que dé curso. La omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

Realizado el trámite a que se refiere el párrafo anterior, y a más tardar dentro de los tres (3) días útiles, el Presidente del Congreso remite copia a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso de la República las que estudian y dictaminan los tratados internacionales ejecutivos puestos en su conocimiento en el plazo de treinta (30) días útiles; verificando si ha cumplido con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y la presente Resolución Legislativa.

En caso de incumplimiento del Presidente de la República al trámite previsto en este artículo, ello no impide el control parlamentario con arreglo a la presente norma.

En la primera sesión siguiente a la recepción de los dictámenes de las Comisiones Dictaminadoras que recomiendan dejar sin efecto un tratado internacional ejecutivo, el Presidente del Congreso lo pone en consideración del Pleno o de la Comisión Permanente. Si el Congreso aprueba los términos del dictamen negativo, emite resolución legislativa dejando sin efecto el tratado, lo que notifica al Presidente de la República para que dentro de los cinco (5) días útiles siguientes corra aviso a las demás partes. Una vez publicada la resolución legislativa, el tratado pierde vigencia interna.

Sin perjuicio del aviso a las demás partes del tratado, el Presidente de la República al recibir la decisión del Congreso, puede tramitar el tratado en vía de subsanación, conforme lo establece el artículo 56 de la Constitución Política.

El Presidente de la República puede someter a consulta de las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores del Congreso, el texto de los tratados internacionales ejecutivos que proyecte celebrar o ratificar, a fin de que éstas los estudien.

La opinión de las citadas comisiones no condiciona al Presidente de la República.”

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

- **Ley 26647, Ley que establece normas que regulan los actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano**

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

A partir de lo que establece la Constitución Política del Perú, en especial de sus artículos 118, inciso 11, 56 y 57, así como en lo señalado por el artículo 92 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden identificar 2 parámetros de control de los tratados internacionales ejecutivos.

3.1. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en la Constitución Política

Tal como indica el artículo 57 de la Constitución, y como se ha mencionado en reiterados informes parlamentarios, los tratados simplificados, tratados ejecutivos, tratados internacionales ejecutivos o TIE son negociados, celebrados y concluidos directa y únicamente por el Poder Ejecutivo, y se realizan usualmente a través de instrumentos de redacción menos solemnes: canje de notas, minuta aprobada, memorándum de entendimiento, entre otros.

Ello se debe a que el objetivo de los tratados simplificados es agilizar la celebración de tratados mediante la supresión de solemnidades o participación de órganos que entrapen la pronta toma de decisión de un Estado y su manifestación de voluntad en el ámbito internacional para no perder la oportunidad que se presente por una dilación de tiempo.

Cabe tener claramente anotado que, en cuanto a las materias que pueden estar incorporadas en un TIE, no hay una lista taxativa al respecto. Sin embargo, de conformidad con la Constitución Política en una interpretación concordada de los artículos 56 y 57, cabe afirmar con certeza plena que, siendo la lista de materias pasibles de ser reguladas vía tratados legislativos, lista que es taxativa y que encontramos en el artículo 56, toda materia que no se encuentre allí mencionada, es en principio, pasible de estar contenido en un tratado simplificado, ejecutivo o TIE.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“Los tratados ejecutivos o acuerdos simplificados son aquellos cuyas materias no están contempladas en los tratados del nivel legislativo. Así, el primer párrafo del artículo 57°

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

de la Constitución, dispone que “el Presidente de la República puede celebrar o ratificar tratados o adherir a éstos sin el requisito de la aprobación previa del Congreso en materias no contempladas en el artículo precedente...”. En consecuencia, este artículo opera como una cláusula residual, es decir que los tratados simplificados son competencia del Poder Ejecutivo por defecto de las materias del Congreso; que son derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, tributos y demás cuestiones que requieran de medidas legislativas de rango infraconstitucional, según dispone el artículo 56° de la Constitución.”¹

Sin embargo, de aquella lista debe retirarse, además, lo que claramente advierte el artículo 57, sea referido a modificaciones constitucionales, a lo que requiera modificaciones o derogaciones legislativas, o inclusive la dación de leyes para su ejecución.

En consecuencia, en la evaluación del contenido del tratado, se debe verificar si se ha cumplido con lo establecido en los artículos 56 y 57 de la Constitución Política y en ese sentido la Comisión de Constitución y Reglamento examina y verifica que el tratado internacional ejecutivo:

- a) No verse sobre materias de Derechos Humanos (art. 56 CP).
- b) No verse sobre soberanía, dominio o integridad del Estado (art. 56 CP).
- c) No verse sobre Defensa Nacional (art. 56 CP).
- d) No verse sobre obligaciones financieras del Estado (art. 56 CP).
- e) No implique creación, modificación o supresión de tributos (art. 56 CP).
- f) No exija la modificación o derogación de alguna ley (art. 56 CP).
- g) No requiera medidas legislativas para su ejecución (art. 56 CP).
- h) No afecte disposiciones constitucionales (art. 57 CP).

Por lo expuesto, corresponde a la Comisión de Constitución y Reglamento analizar si es que el TIE cumple con los aspectos señalados expresamente en la lista precedente; es decir, que no contenga las materias que el artículo 56 de la Constitución reserva a los Tratados Legislativos, y que a su vez cumpla con lo dispuesto por el artículo 57 de la Constitución, con el procedimiento dispuesto en el artículo 92 del Reglamento de este poder del Estado.

3.2. El parámetro del control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos establecido en el Reglamento del Congreso

El Reglamento del Congreso dispone que el Poder Ejecutivo debe dar cuenta de los TIE al Parlamento dentro de los tres (3) días útiles posteriores a su

¹ Fundamento Jurídico 75 de la Sentencia recaída en el Exp. 002-2009-AI/TC.

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

celebración, y que la omisión de este trámite suspende la aplicación del convenio, el cual, si ha sido perfeccionado con arreglo a las normas del Derecho Internacional, no surte efectos internos.

En el Estado Constitucional y Democrático de Derecho evidentemente la dación de cuenta no implica una mera remisión burocrática del contenido el TIE al Congreso, sino que, por el contrario, la remisión genera el procedimiento de control posterior, establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, que habilita a establecer la conformidad con el TIE o, inclusive, la posibilidad de expulsarlo del ordenamiento, si a dicha conclusión llegase el Poder Legislativo.

De hecho, el Reglamento del Congreso dispone que, si el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recomendase dejar sin efecto el TIE, el Pleno o la Comisión Permanente decidirá si aprueba el dictamen negativo, en cuyo caso emitirá resolución legislativa que dejará sin efecto el TIE, y notificará al Presidente de la República para que dé aviso en brevísimo plazo a las partes que firmaron el TIE.

3.3. Análisis del caso concreto

a) Aspectos sustanciales (contenido)

En el presente caso, se tiene que el Tratado Internacional Ejecutivo TIE N° 222, Acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera 2016 (aportaciones financieras – donaciones), fue formalizado mediante Intercambio de Notas, Nota Verbal N.º 0391/2019 del 19 de agosto del 2019, de la República Federal de Alemania, y Nota RE (DAE) N.º 6-5/61 del 30 de septiembre de 2019, de la República del Perú.

El objeto del acuerdo es establecer el marco jurídico por el cual la República Federal de Alemania otorga al gobierno peruano las aportaciones financieras no vinculadas a operaciones de endeudamiento por un monto total de 35.000.000,00 (treinta y cinco millones de euros), en el marco de la cooperación para el desarrollo, proveniente del Instituto de Crédito para la Reconstrucción. Dichos recursos se ponen a disposición de los proyectos: “Programa de Sostenibilidad Financiera de las Áreas Protegidas II” por el monto de hasta 25.000.000,00 (veinticinco millones de euros), y “Programa Reducción de Pérdidas de Agua II” hasta el monto de 10.000.000,00 (diez millones de euros).

A criterio del informe del grupo de trabajo, de conformidad con el Informe (DGT) N.º 062-2019, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el objeto del TIE 222 no

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

se identifica con ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 56° de la Constitución Política; ya que:

- No versa sobre derechos humanos,
- No versa sobre soberanía, dominio o integridad del Estado,
- No versa sobre defensa nacional;
- Señala que, si bien el Acuerdo tiene como objeto que la República Federal de Alemania otorgue a la República del Perú, la posibilidad de aportaciones financieras (donaciones) por un monto de hasta 35 millones de euros, para la ejecución de dos programas, enfatiza que el mismo no genera obligaciones financieras para el Perú.
- No crea, modifica ni suprime tributos.
- No requiere medidas legislativas para su implementación o su ejecución, lo que -indican- han podido apreciar en los Informes sectoriales.

Si bien el informe del grupo de trabajo no ha señalado expresamente que el TIE materia de estudio no exigen modificaciones o derogaciones de leyes, así como tampoco ha mencionado expresamente que no afecta disposiciones constitucionales, por el contenido del TIE no se evidencia que se requieran modificaciones o derogaciones de leyes ni atentarían disposiciones constitucionales; por lo que es posible concluir que el TIE cumple con los requisitos para ser considerado constitucional.

En consecuencia, independientemente de la idoneidad, eficiencia o conveniencia del Tratado Internacional Ejecutivo 222, se coincide con la conclusión del Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el sentido de que el citado TIE cumple con los requisitos constitucionales establecidos en los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú, para ser calificado como Tratado Internacional Ejecutivo.

b) Aspectos formales (plazo para dar cuenta)

El tratado internacional fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 15 de noviembre de 2019 y puesto en conocimiento del Congreso con fecha 22 de abril de 2020.

Aunque el Reglamento del Congreso señala claramente que dentro de los 3 días de celebrado el TIE, este debe ser puesto en conocimiento del Congreso; entre la publicación del TIE y su dación en cuenta transcurrieron más de 5 meses, sin que sobre la dilación se haya presentado justificación alguna.

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

Debido a ello, y teniendo en cuenta que en el informe del grupo de trabajo no se hace mención a este punto de importancia en la evaluación de la constitucionalidad del TIE, es que con Oficio 381-2020-2021-CCR-CR se solicitó la presencia del ministro de Relaciones Exteriores, a fin de que pueda explicar en sesión de la comisión, los motivos del incumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso en lo que respecta al plazo para la dación en cuenta.

El señor ministro presentó el Oficio 3-O-A/205, de fecha 28 de agosto de 2020, indicando que enviaría a un representante para que pueda informar sobre lo solicitado. En dicha comunicación señala que debido a la crisis sanitaria se generó, en un reducido número de casos, particularmente en abril y mayo, un ligero retraso en la remisión de los expedientes al Congreso de la República.

Asimismo, en su misiva indica que la demora en el plazo para la dación en cuenta no invalida el trámite de dación en cuenta y por ello es que se admitieron a trámite los TIE enviados.

Al respecto, se debe dejar en claro que el TIE fue publicado en noviembre de 2019, y la crisis sanitaria empezó a mediados del mes de marzo de 2020; por lo que la justificación dada por el señor ministro en su misiva carece de fundamento.

Luego de la presentación de la Directora General de Tratados, Ministra Elizabeth González Porturas, en la Decimoquinta Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 01 de setiembre de 2020, es que se ha procedido a dictaminar el tratado en estudio, concluyendo que NO se ha cumplido con el plazo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento del Congreso, no siendo válida la justificación de la crisis sanitaria ya que:

- 1) El Poder Ejecutivo ha emitido una serie de normas como decretos de urgencia, decretos legislativos y tratados internacionales ejecutivos que sí han sido dados en cuenta en el plazo de ley, dentro del estado de emergencia nacional y de aislamiento obligatorio, como son los decretos legislativos 1479, 1482 y 1485, entre otros.
- 2) El Poder Ejecutivo es el órgano obligado a dar cuenta, por lo tanto, el obligado no puede imponer o interpretar los plazos para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Estos están establecidos en el Reglamento que aprueba el Congreso de la República, órgano a quien el Poder Ejecutivo debe dar cuenta de los tratados internacionales ejecutivos que emite.

DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)

Sin embargo, independientemente de la responsabilidad política y administrativa por parte de la entidad responsable del cumplimiento de estas disposiciones; esta comisión, sólo con la finalidad de no generar daños en las relaciones de cooperación con la República Federal de Alemania y el Perú, convalidará este aspecto formal, pero recomendando al Poder Ejecutivo a poner mayor control y diligencia en el cumplimiento del plazo de remisión al Congreso tanto de los tratados internacionales ejecutivos como de las normas que emite sujetas a control constitucional por parte del Poder Legislativo.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el Tratado Internacional Ejecutivo 222 mediante el cual se ratifica el Acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera 2016 (aportaciones financieras – donaciones), y considerando el informe elaborado por el grupo de trabajo encargado del control constitucional de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; **HA CONCLUÍDO** que dicho tratado **CUMPLE** con lo dispuesto por los artículos 56, 57 y 118 inciso 11 de la Constitución Política del Perú pero no fue puesto en conocimiento del Congreso dentro del plazo establecido en el artículo 92 del Reglamento del Congreso; por lo que **RECOMIENDA**, se exhorte al Poder Ejecutivo poner la mayor diligencia para cumplir con su obligación constitucional de dar cuenta al Congreso de la República dentro del plazo establecido.

Dese cuenta.

Sala Virtual de Comisiones.

Lima, 29 de setiembre de 2020.



DICTÁMEN RECAÍDO EN EL TRATADO INTERNACIONAL EJECUTIVO N° 222, “ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA SOBRE COOPERACIÓN FINANCIERA 2016 (APORTACIONES FINANCIERAS – DONACIONES)